

# CHILE: PARADOJAS DE LA ESTABILIDAD POLÍTICA \*

RODRIGO BAÑO

## 1. INTRODUCCIÓN.

A diferencia de lo ocurrido en otros países, analizados en este Seminario con fines comparativos, en Chile las últimas elecciones realizadas no son muy recientes, ya que ellas se efectuaron en Diciembre de 1993. El tiempo transcurrido le quita, quizás, algo de ese interés que suele despertar un acontecimiento reciente pero, por otra parte, permite ensayar una cierta perspectiva más tranquila en términos de interpretación, saltándose el engorroso y complicado proceso de la contabilidad rigurosa de las ganancias o pérdidas de cada una de las alternativas en competencia.

Como se sabe, las elecciones de 1993 comprendieron simultáneamente a la Presidencia de la República y a las dos Cámaras del Parlamento y corresponde al primer relevo dentro de la democracia restaurada formalmente a través de las elecciones de 1989. En tales circunstancias, ya pareciera posible aventurar algunas líneas respecto de las transformaciones que se estarían produciendo en el sistema político chileno en relación con el carácter de la representación. Al respecto, se podría sostener la hipótesis de que en Chile se estaría produciendo aquella tendencia general, analizada por varios autores, entre los que se puede destacar a Bernard Manin, en el sentido de declinación o crisis de la denominada "democracia de partidos", aunque no resulte claro hacia qué tipo de democracia se transita. Es cierto que en Chile se puede constatar la aparición de varios rasgos de la llamada "democracia de lo público", sin embargo no sólo subsisten otros, propios de la "democracia de partidos", sino que tampoco está claro la existencia de una tendencia definida ni el significado del cambio que se estaría produciendo.

Con el objeto de presentar mejor el problema se establecerá, en primer lugar, las condiciones en las cuales tiene lugar el proceso electoral, pues son ellas las que establecen las bases para el análisis electoral. En seguida se hará una referencia general a los resultados obtenidos en 1993 y su relación con las condiciones en que se producen. Finalmente se harán algunas consideraciones respecto a una posible interpretación de la estabilidad electoral actual y la dificultad para definir el tipo de democracia en gestación.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Los Desafíos de la Democracia en América Latina". Porto alegre, 25 al 28 de Julio de 1995.

## 2. CONDICIONES ELECTORALES

Aunque son muchas las condiciones en las que se produce un evento electoral, pareciera conveniente considerar al menos dos tipos de ellas que puede sostenerse que tienen especial importancia en el análisis. Uno se refiere al contexto histórico del proceso político social y el otro al marco institucional en que se produce.

En cuanto al contexto histórico, debe tenerse en cuenta la relativa inmediata con el cambio de régimen político, el que se realiza de acuerdo a una transacción en gran parte implícita entre el gobierno militar del General Pinochet y la oposición política a éste. Esto es lo que lleva a algunos autores a hablar de una transición pactada, en la cual se instaura la forma democrática, pero permanecen ciertas limitaciones institucionales a su normal ejercicio y se mantiene toda la potencia de lo que fueron los principales factores de poder del régimen anterior (fuerzas armadas y empresariado, principalmente).

Este antecedente incide en dos aspectos de directa repercusión en eventos electorales. Por una parte, mantiene una permanente inquietud, de variable relieve, acerca del real alcance de la consolidación democrática. Aunque normalmente tal inquietud es muy débil, basta algún acontecimiento (como la condena del general Contreras por su participación en el asesinato del Orlando Letelier) para que aumente bruscamente. Por otra parte, el corte más fuerte que se produce en el espectro partidario tiene como eje central el apoyo o rechazo al gobierno militar. De hecho quienes son Gobierno hoy, la Concertación de Partidos por la Democracia, fueron los opositores al régimen militar, mientras quienes lo apoyaban son ahora los opositores. A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, no se produce en Chile una separación entre civiles y militares. Pues aquí hubo apoyo social y político al gobierno del general Pinochet, que la derecha política sigue defendiendo.

Lo anterior es lo que permite evaluar las tendencias electorales comparando las cifras de los que votaron el Sí o el No en el plebiscito sobre continuidad del general Pinochet, con los sufragios que recibe la Concertación de Partidos por la Democracia y el Pacto de partidos de derecha.

Sin embargo, las derivaciones que tienen su origen en el relativamente reciente cambio de régimen, no deben hacernos olvidar dos antecedentes de gran generalidad que parecen redefinir lo que puede considerarse los fundamentos estructurales del proceso político. Se trata, por cierto de transformaciones que van más allá del ámbito del país que se analiza. Sin embargo, se puede considerar que en el caso de Chile tales transformaciones tienen una importancia especial, dado el hecho de que pareciera haberse alcanzado un fuerte desarrollo de la denominada "democracia de partidos".

Las dos transformaciones a que se hacer referencia son la de la estructura económico social y la del núcleo ideológico de los alineamientos políticos.

Como se sabe, aunque a niveles relativamente bajos de integración y participación política, la democracia chilena se estructuró tempranamente en términos de "democracia de partidos". Estos últimos se organizan con pretensiones de representación social y se alinean de acuerdo al eje socialismo capitalismo hasta el colapso de 1973.

La transformación económica romperá el anterior esquema de categorías e identifica-

ciones sociales, imponiendo un alto grado de heterogeneidad social, especialmente ocupacional, que dificultará la generalización de intereses sociales y sus posibilidades de representación política.

A su vez, la crisis del socialismo alterará profundamente los fundamentos de organización ideológica de los intereses y las perspectivas de la acción política, provocando la desestructuración del esquema partidario. En síntesis y exagerando mucho, se podría decir que ya no están aquellos sectores sociales que buscaban formas de organización y acción política, y tampoco están aquellas organizaciones políticas que pretendían representar a esos sectores sociales.

Naturalmente que al señalar estas dos grandes transformaciones no se hace sino repetir consideraciones que desde hace ya mucho tiempo se vienen haciendo por infinidad de autores. Sin embargo, si se llama la atención una vez más sobre ellas es porque a menudo suele producirse un desfase en los análisis, que lleva a olvidarse de ellos o a sólo tomar en cuenta como un "dato" un cierto proceso de desideologización que pareciera provenir de alguna especie de progreso racional en la mente de los sujetos.

Más importante que lo anterior, interesa tener presente estas grandes transformaciones por el hecho de que ellas condicionan el proceso político, incluido en esto la expresión electoral. Pero no lo condicionan en cuanto una determinada estructura social y alineamiento político haya sido sustituido por otra estructura y alineamiento, sino en cuanto esta transformación está en proceso, sin que pueda establecerse a priori su estación terminal. Ese estado de transición, de proceso pendiente, es el que pareciera explicar algunas características de las elecciones.

A otro nivel se encuentra un segundo tipo de condicionantes del proceso electoral. Se trata de aquellas creadas por el marco institucional dentro del cual se llevan a cabo las elecciones.

El nivel más aparente de este marco institucional está dado por las reglas directamente atinentes a la definición electoral. Aquí se encuentra la definición de cargos elegibles y sus limitaciones (caso de los senadores designados), La periodicidad y el sistema electoral. Sin entrar en detalles, habría que recordar el fuerte carácter presidencial del régimen de gobierno, lo que siempre ha repercutido en una antigua tendencia a la personalización del liderazgo, que en Chile sólo ha tenido una contrapartida en lo que era un fuerte sistema de partidos. Más novedoso ha resultado la instauración por el gobierno militar de un sistema electoral binominal, extraño y muy criticado, que favorece a la segunda fuerza política y que en la práctica permite el desarrollo de sólo dos grandes fuerzas políticas. Otro elemento nuevo introducido en la Constitución de 1980 es la segunda vuelta electoral entre las dos primeras mayorías que disputan la presidencia de la República.

Lo característico de este marco institucional es que privilegia hasta la exageración los objetivos de estabilidad y moderación. Al menos eso es claro en el papel de los senadores designados, el sistema binominal y la segunda vuelta electoral.

Por último habría que señalar un tercer factor que estaría condicionado el proceso electoral a partir de definiciones institucionales no directamente ligadas a tal proceso. Se

trata de la pérdida de capacidad de la decisión política. Dicho en otros términos, las autoridades que se eligen no aparecen teniendo un gran poder de decisión en cuestiones en que puede estar comprometido el interés general propio a la definición de Estado. Esto se habría producido a través de tres mecanismos.

Uno de ellos es la instauración de poderes que controlan la decisión política sin que ellos tengan a su vez responsabilidad política: Tal es el caso del Tribunal Supremo Constitucional, la Contraloría y el Consejo de Seguridad nacional.

Otro mecanismo que vale la pena resaltar por su importancia es la expropiación burocrática de decisiones económicas nacionales que pasan a radicarse en un autónomo Banco Central.

Por último, y de mayor importancia que todo lo anterior, está el proceso de privatización que se emprendió en Chile con singular energía, pues no sólo ha abarcado empresas productivas, sino gran parte de los servicios vinculados a la reproducción social, con prácticamente la totalidad de la previsión y gran parte de los servicios de salud y educacionales. La consigna es transferir a la sociedad civil todas las gestiones posibles, de manera de evitar el control político y burocrático de esas actividades. En general el proceso se presenta como "democratizador", en el sentido de que se le devuelve a la gente la producción y distribución de lo que el Estado abusivamente se había arrogado, desconociendo que la sociedad civil tiene sus propios poderes que se encargan de organizar en su provecho lo privatizado.

Sea como sea, lo cierto es que la privatización económica también opera disminuyendo la importancia de la decisión política en general y de la participación electoral en particular.

Recapitulando, se podría señalar que de los bosquejado hasta aquí se desprende una fuerte pérdida de importancia de los eventos electorales. Si se pierden las identidades sociales e ideológicas que le daban sentido a la participación política; si se estructura un marco institucional que evite diferenciaciones notorias, buscando consenso, moderación y homogeneidad en los objetivos de las organizaciones políticas; y si se disminuye drásticamente el alcance que pueda tener la decisión política, entonces habría que empezar a preguntarse ¿qué es lo que significa la participación electoral?

### 3. RESULTADOS ELECTORALES: ESA APLASTANTE ESTABILIDAD.

Antes de todo análisis, lo que llama la atención en el caso chileno es la aplastante estabilidad de los resultados obtenidos por los principales bloques es competencia a partir de 1998. El cuadro es ilustrativo al respecto:

1988 (Plebiscito)	1989 (Presidencial)	1992 (Municipal)	1993 (Presidencial)	1993 (Parlamentarias)
No 56%	Aylwin 55%	Concertación 53%	Frei 58%	Concertación 55%
Sí 44%	Buchi(+Errázuriz) 45%	Derecha 40%	Alessandri(+Piñera) 31%	Derecha 37%

Se podrían señalar algunas diferencias y en general los análisis más finos prestan particular atención a lo ocurrido con candidatos o partidos menores, como es el caso de Errázuriz, que aunque encasillable en la derecha presenta connotaciones populistas importantes. Más compleja aún es la situación de los otros candidatos presidenciales en 1993, como es el caso Max Neef o Pizarro. Sin embargo, al parecer esto no desmiente la estabilidad observada, aunque sí se podría señalar una gradual pero persistente tendencia de la derecha a bajar su votación. Recuérdese al efecto que en 1988 y 1989 el No y Aylwin tienen el apoyo de todos los partidos opositores a Pinochet, mientras que en 1992 y en 1993 los comunistas van en lista separada. Más aún, en la Presidencial de 1993 hay, además de Frei, otros tres candidatos ubicables en la centro izquierda y la izquierda extrema, de tal manera que sumando fuerzas subirían a 69% contra el 31% de la derecha.

Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es que no se producen grandes y bruscos desplazamientos de preferencias electorales, sino que hay una fidelidad más propia de la "democracia de partidos" que de la "democracia de lo público". Al respecto, los análisis basados en los resultados electorales y las pertinentes encuestas de opinión pública, tienden a coincidir que en 1988 el sí logra el 45% con el plus que corresponde a la figura del general Pinochet. En 1989 es Errázuriz con su populismo de derecha el que logra atraer a sectores que están más allá de la derecha. Mientras en 1993, Frei recoge una buena parte del voto de Errázuriz lo que le permite su alta votación aunque pierda los votos que van a las alternativas menores presentadas.

Hay otros factores que concurren a explicar variaciones menores, como es la predicibilidad del resultado, el perfil de los candidatos, la calidad de las campañas, etc. Pero, en general, la estabilidad es muy fuerte a nivel de grandes coaliciones.

En cuanto a variaciones de apoyo a partidos dentro de las coaliciones el cálculo resulta bastante difícil de establecer. El sistema binominal sólo permite presentar por cada pacto electoral sólo un número de candidatos equivalentes a los que se eligen en cada territorio, lo que impide la competencia electoral abierta. Más aún, algunos partidos como el PS y PPD, acuerdan no competir entre sí, distribuyendo las candidaturas de uno y otro y asegurando el apoyo del excluido en cada caso. Esto sólo permite una comparación entre la municipal de 1992, que fue con sistema proporcional, a la parlamentaria de 1993, donde la DC presentó candidatos en casi todas partes y el otro fue un PS o PPD.

### *Estabilidad de los Partidos*

	1992 (Municipales)	1993 (Parlamentarias)
DC	29.0	28.0
RN+UDI+UCC	37.4	36.6
PS + PPD	17.7	24.7
PC	6.6	6.3
OTROS	9.3	4.4

Aunque sólo hay un año y medio de diferencia entre estas elecciones, la estabilidad llega a ser asombrosa. Más aún si se considera el distinto carácter que tienen ambas elecciones.

nes. El único cambio notable es el aumento del PS-PPD, pero está claro que este aumento viene principalmente de otras fuerzas menores que paulatinamente se han ido incorporando a estos partidos dada su proximidad a estos y su escasa viabilidad actuando solos.

La estabilidad de la votación partidaria resulta extraña si se tiene en consideración de que se trata de un sistema de partidos en gran parte nuevo. Con excepción de la Democracia Cristiana y el Partido comunista, a los que se puede agregar un muy cambiado Partido Socialista, el resto de las colectividades tiene pocos años de existencia, lo que impide toda tradición socializadora.

Existe también otro elemento que es necesario agregar a la estabilidad que muestran los resultados electorales y es el hecho de que tales resultados se dan con una abstención muy baja, que no alcanza al 10%, existiendo también un porcentaje moderado de votos nulos y blancos. Es decir, hay una fuerte participación electoral que se contradice con la disminución de la importancia de la política, a la vez que una fuerte estabilidad que haría suponer fundamentos de representación social o ideológica que al menos habría disminuido. Es necesario, pues, que ensayemos algunas hipótesis al respecto.

#### 4. ALGUNAS LINEAS DE INTERPRETACION.

Es posible afirmar que, pese a las altas tasas de participación electoral, en Chile se está produciendo un proceso de despolitización real. Los factores de esta despolitización resultan bastante visibles y van mucho más allá de la consideración optimistas de que "en tiempos normales la gente tiene otras preocupaciones". En efecto, se puede constatar que en la democracia que empieza a desarrollarse después del largo período de régimen militar hay: a) una clara disminución del poder de la decisión política vinculado a la decisión ciudadana: los asuntos importantes se deciden de otra manera y en otra parte, b) una aproximación de las opciones políticas que tienden a diluir sus diferencias: pérdida de representación social, pérdida de ideologías organizadoras de proyecto, nivelación de propuestas por competencia entre partidos que lleva a proponer lo del otro para atraer sus adherentes(Offe); y c) Una marginación estructural de vastos sectores (definibles vagamente como pobreza) que quedan enajenados de toda participación.

Ahora bien, este proceso de despolitización real no se contradice con la alta tasa de participación electoral. Esto no sólo porque la participación electoral no supone un cierto grado de politización, pues la gente puede votar por muchas motivaciones distintas a la voluntad de participación política(temor a la sanción, presión social, espectáculo, etc.), sino porque las características de esta participación electoral pueden aparecer explicadas precisamente por esa despolitización.

En efecto, como se ha explicado en otra oportunidad, la despolitización es uno de los más sólidos fundamentos de la estabilidad. Situación que, en el marco electoral, no sólo se produce por baja participación, sino por la distribución finalmente azarosa y, por tanto, estable de las preferencias.

Por otra parte, en situación de despolitización el potencial de cambio no está definido en términos de socialización en corrientes ideológicas o programáticas, sino que por la reac-

ción coyuntural a ciertas situaciones. Dentro de la concepción de la “democracia de lo público” suele señalarse que el elector reacciona frente a las ofertas que hace la élite política, pero pareciera, en la situación bajo análisis, preferible la fórmula que aquí se ha usado. En efecto, el esquema es más bien el voto premio-castigo a lo existente, que la elección de ofertas.

En el caso de la elección presidencial en Chile se trataría más claramente de un voto “premio”, en el sentido de aprobar lo que se hizo más que lo que se va a hacer. A ello se agregaría claramente un factor de atracción personalizada, dada la calidad del candidato de hijo de una figura recordada en general con aprecio.

Una segunda línea de interpretación de los resultados electorales pareciera encontrarse en los cambios ocurridos a nivel de los partidos políticos y a los cuales ya se ha hecho cierta referencia. Si bien estas organizaciones políticas han perdido una buena parte de las características que tuvieron cuando se aproximó la situación chilena al modelo de “democracia de partidos”, mantienen su importancia. La transformación de los partidos estaría ocurriendo en el sentido de abandonar su pretensión de representación social y de organización ideológica, para transformarse en aparatos burocráticos fuertemente estructurados en torno a personajes en situaciones de poder real o potencial.

La determinación de cupos y posiciones en la carrera política, incluidas las candidaturas a cargos de elección, es determinada nivel de las elites y funcionarios que controlan el partido. No es casual que tanto Aylwin como Frei hayan optado por alcanzar primero la presidencia del partido Demócrata Cristiano, para desde ahí lograr llegar a la Presidencia de la República.

Bajo el sistema binominal vigente para las elecciones parlamentarias ha aumentado aún más este peso partidario, ya que la negociación de listas electorales es determinante en la obtención de cargos. Además, habría que señalar que el alto costo de las campañas no sólo controla el ingreso de extraños a esta competencia, sino que va generando un nuevo elemento de selección.

Esta transformación de los partidos políticos tiende también a estabilizar a éstos en términos de sus respectivas elites y de la articulación que se produce entre las pertenecientes a todo el sistema partidario, ya que la vinculación externa, con dirigentes de otros partidos, refuerza la posición interna de cada dirigente. Es lo que constituye lo que algunos denominado “la clase política”.

En el plano electoral, el control partidario tenderá naturalmente a reproducir en cupos el esquema de fuerzas previas lo que ciertamente contribuirá a la gran estabilidad electoral alcanzada.

Despolitización real y transformación de los partidos pueden contribuir a entender los resultados electorales en sus aspectos más globales de estabilidad, sin embargo no alcanzan a conformar un marco interpretativo que dé cuenta de lo que está ocurriendo en el sistema político en cuanto al problema de la representación. Se podría señalar que efectivamente ya no parece tan vigente la llamada “democracia de partidos”, aunque persisten residuos de identificación política de sectores sociales (claramente en Chile las “comunidades ricas” votan abrumadoramente por la derecha), pero nada impide que ello pueda renacer a raíz de una

nueva conformación de identidades sociales. Al mismo tiempo, la fuerza de los partidos y las fidelidades electorales parecieran desmentir la llegada de alguna especie de “democracia de lo público”, aunque hay signos de personalización de opciones y desarrollo de imágenes (ya se transforma en tema político la vida sexual de un personaje, sus vicios o la armonía de su familia), pero tampoco es improbable que se llegue a la perfección del modelo.

En síntesis, que las tendencias de cambio en lo político siguen sin estar claras y que no parece adecuado situarse en la perspectiva de la elaboración de modelos y el tránsito de uno a otro. En el caso de Chile, al menos, eso no es claro, por lo que conviene tratar de entender lo que está ocurriendo antes de tratar de adivinar lo que eventualmente pueda pasar; y la clave de lo que está ocurriendo en la política parecería estar en una profunda transformación social aún no estudiada.